



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 87 (2019), 22 kwietnia 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Perspektywy polityki wewnętrznej i zagranicznej Azerbejdżanu

Arkadiusz Legieć

Wybory parlamentarne w Azerbejdżanie 9 lutego br. symbolicznie zwieńczyły wymianę elit w administracji państwowej, zapoczątkowaną przez prezydenta İlhama Alijewa w 2016 r. Zmiany w elicie wzmocniły pozycję żony prezydenta Mehriban Alijewej oraz środowiska polityczno-biznesowego, z którego pochodzi. Umocniają również autorytarny charakter azerskiego reżimu i warunkują zmiany w jego polityce zagranicznej, w tym pogorszenie relacji z UE.

Polityka wewnętrzna. Prezydent Azerbejdżanu İlham Alijew, rządzący od 2003 r., zainicjował w 2016 r. wymianę elit w administracji państwowej. Miał na celu wzmocnienie pozycji swojej żony Mehriban Alijewej, zabezpieczenie przebiegu ewentualnej sukcesji i zapewnienie bezpieczeństwa swojej najbliższej rodzinie. Wymiana kadr była także podyktowana koniecznością usprawnienia działania administracji – impulsu ku temu dał kryzys gospodarczy, wywołany spadkiem cen surowców po 2014 r. (dochody z eksportu ropy i gazu stanowią 45% PKB).

Wymianę kadr w administracji zapoczątkowała reforma ustrojowa z 2016 r., tworząca urząd wiceprezydenta, na który w 2017 r. Alijew mianował swoją żonę. Wykorzystując stanowisko i osobisty wpływ na prezydenta, Alijewa wspierała wzrost wpływów klanu Paszajewów, z którego pochodzi (nieformalna frakcja polityczno-biznesowa, wspólnie z klanem Alijewów tworząca tzw. rodzinę rządzącą).

Alijew w ramach zmian kadrowych zatrudniał w administracji apolitycznych technokratów z młodszego pokolenia, wykształconych za granicą. Paszajewowie wspierali zachodzące zmiany i obsadzali swoimi przedstawicielami kluczowe stanowiska w administracji lokalnej, urzędy centralne, przejmowali perspektywiczne branże biznesowe (m.in. budownictwo, ubezpieczenia, turystykę). Ze stanowisk usunięto część polityków starszej generacji, wywodzących się z klanu Alijewów i związanych z poprzednim prezydentem Gejdarem Alijewem, rządzącym w latach 1995–2003, jak Ramiz Mehdijew, szef administracji prezydenta w latach 1995–2019. Zwieńczenie zmian stanowiły wybory parlamentarne w lutym br., uznane przez OBWE, jak wszystkie poprzednie, za niedemokratyczne. Zwyciężyła w nich kontrolowana przez Alijewa Partia Nowego Azerbejdżanu, rządząca od 1996 r. Wybory pozwoliły wprowadzić do parlamentu przedstawicieli młodszego pokolenia, stanowiły test nastrojów społecznych po przeprowadzonych zmianach kadrowych, a oficjalnie miały odnowić legitymację parlamentu i rządu. Mimo wzrostu znaczenia wiceprezydent i klanu Paszajewów Alijewowie pozostają najsilniejszym klanem, zachowując m.in. kontrolę nad rządem. W październiku 2019 r. nowym premierem został ich przedstawiciel Ali Asadow.

Zmiany w administracji przeprowadzono odgórnie, bez uwzględnienia nastrojów społecznych, w oparciu o decyzje podejmowane w ramach rodziny rządzącej. Umocniło to autorytarny charakter reżimu i nie stworzyło dodatkowych mechanizmów kanalizowania społecznego niezadowolenia innych niż instrumentalizowanie konfliktu z Armenią o Górski Karabach (GK). Wobec braku perspektyw rozwiązania

tego konfliktu pozostaje on dla władz zarówno instrumentem konsolidacji społecznej, jak i źródłem presji ze strony społeczeństwa, domagającego się jego rozstrzygnięcia.

Polityka zagraniczna. Zmiany w elicie władzy pociągnęły za sobą korektę polityki zagranicznej, której głównym celem stało się zapewnienie dochodów niezbędnych do stabilnego funkcjonowania reżimu. Azerbejdżan ograniczył priorytety dyplomacji do kwestii gospodarczych – budowy połączeń energetycznych i korytarzy transportowych, wykorzystujących tranzytowy potencjał państwa, rezygnując z bliższej współpracy z UE. Realizacja tych projektów ma się odbywać we współpracy z partnerami regionalnymi, niewymagającymi od Azerbejdżanu wewnętrznych reform i liberalizacji politycznej.

Kluczowym projektem jest rozwój infrastruktury energetycznej w ramach tzw. Południowego Korytarza Gazowego (PKG). PKG, który zostanie ukończony w 2020 r. w wyniku oddania do użytku Gazociągu Transadriatyckiego (TAP), jest połączeniem gazociągowym z azerskich złóż na Morzu Kaspijskim do Włoch, za pośrednictwem gazociągów Południowokaukaskiego (SCP), Transanatolijskiego (TANAP) i TAP. Wraz z ropociągami Baku–Tbilisi–Ceyhan i linią kolejową Baku–Tbilisi–Kars wzmacnia on sojusz polityczny Azerbejdżanu z Turcją, zwiększa wpływy Azerbejdżanu w Gruzji (czerpiącej korzyści z tranzytu przez jej terytorium) i pogłębia regionalną izolację Armenii (w związku z konfliktem o GK). Chociaż PKG wpisuje się w plany rozwoju korytarzy transportowych wschód–zachód, kompatybilnych z chińską inicjatywą Pasa i Szlaku (IPS), ich potencjał jest ograniczony [przez problemy z prawnym statusem Morza Kaspijskiego](#). Utrudnia to udział Azerbejdżanu w chińskich projektach infrastrukturalnych i intensyfikację wymiany handlowej z Chinami (obecnie 3% eksportu i 10% importu Azerbejdżanu).

Poprzez intensyfikację współpracy z Rosją i Iranem Azerbejdżan dąży do rozwoju inicjatywy Międzynarodowego Korytarza Transportowego Północ–Południe (INSTC), mającego drogą lądową łączyć szlaki handlowe między Rosją, Azerbejdżanem, Iranem i morską z Indiami. Dla zaangażowanych w niego państw INSTC ma stanowić przeciwwagę wobec projektów chińskich w regionie, a dla Azerbejdżanu – alternatywny kierunek współpracy gospodarczej. Pomimo jednak oddania do użytku w 2019 r. kluczowego połączenia kolejowego Azerbejdżanu z Iranem potencjał rozwoju INSTC jest ograniczony w wyniku przywrócenia amerykańskich sankcji wobec Iranu w 2019 r.

W relacjach z Rosją wyzwaniem pozostaje rosyjskie wsparcie dla Armenii w konflikcie o GK i wykorzystywanie konfliktu przez rosyjskie władze do zwiększania politycznej presji na Azerbejdżan. Sojusz rosyjsko-armeński pozwala Azerbejdżanowi na zachowanie dystansu wobec promowanych przez Rosję inicjatyw integracyjnych – Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG) i Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ). Armenia, jako członek obu organizacji, sprzeciwia się ewentualnemu członkostwu w nich Azerbejdżanu.

Dalsze umocnienie autorytarnego charakteru państwa warunkuje jednocześnie pogorszenie stosunków Azerbejdżanu z UE. W listopadzie 2019 r. Alijew oświadczył, że Azerbejdżan nie jest już zainteresowany udziałem w inicjatywie Partnerstwa Wschodniego (PW). Dwustronne stosunki tego państwa z UE już wcześniej ulegały stopniowemu ograniczeniu. Wpływał na to kryzys w relacjach UE i Turcji (pogłębił wśród protureckich Azerów wizerunek UE jako organizacji niechętnej wobec muzułmanów, stanowiących 97% azerskiego społeczeństwa) oraz brak zaangażowania UE w próby rozwiązania konfliktu o GK. W relacjach z UE priorytetem Azerbejdżanu jest sektorowe partnerstwo w strategicznym dla niego eksporcie surowców. Państwa UE pozostają największym partnerem handlowym i odbiorcą azerskich surowców (ok. 55% wymiany handlowej) oraz źródłem bezpośrednich inwestycji. Azerbejdżan i UE są bliskie zawarcia umowy o pogłębionym partnerstwie i współpracy (EPCA), nad którą prace zainicjowano w 2017 r., w konsekwencji odrzucenia przez Azerbejdżan bardziej ambitnej umowy stowarzyszeniowej.

Perspektywy. Mehriban Alijewa, dzięki umocnieniu swojej pozycji, umożliwi Paszajewom dalsze rozszerzanie ich wpływów w administracji państwowej i biznesie. Nie zmienia to jednak istoty systemu politycznego, który jest kontrolowany przez dwa największe klany, a wiodącą rolę zachowują Alijewowie. Odgórne zmiany umacniają autorytarny charakter reżimu i zwiększają ryzyko napięć społecznych. [Dalszy spadek cen surowców](#) wymusi na władzach korektę budżetu, zakładającego cenę ropy 45 dol. za baryłkę i już obciążonego szeregiem pakietów socjalnych, wdrożonych przed wyborami parlamentarnymi w lutym br.

W polityce zagranicznej Azerbejdżan będzie skupiał się na współpracy z partnerami niezainteresowanymi przestrzeganiem standardów demokratycznych i ochrony praw człowieka, jak Turcja, Rosja i Iran. Priorytetem pozostanie rozwój współpracy gospodarczej, zwłaszcza projektów energetycznych. Regionalne ambicje Azerbejdżanu będzie jednak trwale ograniczał nierozwiązany konflikt o GK z Armenią.

Dla UE najważniejszym obszarem współpracy z Azerbejdżanem pozostanie import surowców, będący alternatywnym wobec Rosji kierunkiem dostaw. Jednak deklaracja prezydenta Azerbejdżanu o rezygnacji z udziału w PW wymusza zmianę polityki UE wobec jej wschodnich sąsiadów i podkreśla konieczność formułowania polityk wobec niestowarzyszonych państw PW. Chociaż UE może rozwijać z Azerbejdżanem współpracę w innych obszarach, np. pomagając w walce z dezinformacją lub zwiększając zaangażowanie w proces pokojowy w konflikcie o GK, nie przyczyni się to do liberalizacji azerskiego reżimu.